



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 23 sierpnia 2024 r.

Poz. 8126

UCHWAŁA NR 14.295.2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 18 czerwca 2024 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XXXIV/276/2023 Rady Gminy w Broku z dnia 30 października 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Brok na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności uchwały Nr XXXIV/276/2023 Rady Gminy w Broku z dnia 30 października 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Brok na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, z powodu istotnego naruszenia art. 71 ust. 1, art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840 z późn. zm.), art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) oraz art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702), a także § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Gminie Brok skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 3 czerwca 2024 r., tj. z naruszeniem terminu określonego w art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr XXXIV/276/2023 Rady Gminy w Broku z dnia 30 października 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Brok na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

Badaną uchwałą określono zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Brok na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub

znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków Gminy Brok, które zamieszczono w jej załączniku, zwanym dalej załącznikiem do badanej uchwały. Niniejsza uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 8 listopada 2023 r. pod pozycją 12038.

W § 3 załącznika do badanej uchwały Rada Gminy w Broku określiła krąg potencjalnych beneficjentów dotacji, wskazując, cyt. „O udzielenie dotacji, może ubiegać się osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna niezaliczana do sektora finansów publicznych, posiadająca tytuł prawny do zabytku, wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego, albo stosunku zobowiązaniowego, finansująca prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy tym zabytku.”.

W ocenie Kolegium Izby powyższy zapis w zakresie wyrazów, cyt. „niezaliczana do sektora finansów publicznych”, stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Oznacza to, że Rada Gminy w Broku, uchwalając ww. zapis, ograniczyła krąg podmiotów do jednostek organizacyjnych tylko tych niezaliczanych do sektora finansów publicznych.

Stosownie do art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w trybie określonym odrębnymi przepisami, dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona przez organ stanowiący gminy na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale, przy czym przy ustaleniu tych zasad organ stanowiący zobowiązany jest uwzględnić obowiązujące przepisy normowanego zagadnienia. Odpowiednio do dyspozycji art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w zakresie sprawowania opieki nad zabytkami osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna posiadająca tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego finansuje prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy tym zabytku. Ww. przepisem określono zatem zakres podmiotowy finansowania opieki nad zabytkami.

Ponadto § 4 załącznika do badanej uchwały przewiduje m.in. udzielenie dotacji podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą, w tym działalność w zakresie rolnictwa i rybołówstwa, bez względu na formę organizacyjno-prawną i sposób finansowania, stanowiącą pomoc de minimis, w tym pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie.

Kolegium Izby ustaliło, iż projekt badanej uchwały nie był zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Kolegium Izby przypomina, że procedura podejmowania uchwały na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami musi uwzględniać przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. W takiej sytuacji udzielenie pomocy publicznej następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej. Stąd też zdaniem Kolegium Izby projekt badanej uchwały winien być zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w trybie art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, w celu uzyskania ewentualnych zastrzeżeń dotyczących przejrzystości zasad udzielania pomocy. Z tych samych powodów, w trybie art. 7 ust. 3a przywołanej ustawy, z uwagi na fakt, że prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, mogą dotyczyć także zabytków służących działalności rolniczej, projekt badanej uchwały winien być zgłoszony Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Niezgłoszenie projektu uchwały wymienionym organom, stanowi naruszenie procedury podejmowania uchwał, co zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą sądów administracyjnych, należy zaliczyć do istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały (tak: wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. II FSK 3595/13).

W § 7 ust. 1 załącznika do badanej uchwały postanowiono, cyt. „1. Dotacje przyznaje Rada Gminy w formie uchwały, w której określa się:

- 1) beneficjenta,
- 2) wykaz prac lub robót, na wykonanie których przyznano dotację,
- 3) kwotę przyznanej dotacji.”.

W ocenie Kolegium Izby postanowienia w zakresie § 7 ust. 1 załącznika do badanej uchwały, jakie elementy ma zawierać uchwała Rady Gminy w Broku przyznająca dotację podmiotowi na konkretny zabytek (która to uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego), wykraczają poza delegację art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Prawem, a zarazem obowiązkiem organu stanowiącego jest ustalenie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane. Wszelkie inne regulacje, stanowią o przekroczeniu przez Radę Gminy w Broku zakresu upoważnienia ustawowego.

Kolegium Izby wskazuje również, iż w zapisy § 9 ust. 4 załącznika do badanej uchwały, w którym organ stanowiący uregulował treść umowy zawieranej pomiędzy Gminą Brok, a podmiotem, któremu zostanie przyznana dotacja w wyniku rozpatrzenia wniosku, tj. cyt. „Umowa, o której mowa w ust. 1 określa w szczególności:

- 1) Szczegółowy opis przeznaczenia dotacji i termin jej wykorzystania,
- 2) Wysokość przyznanej dotacji oraz sposób i zasady jej wypłaty,
- 3) Zasady i procedurę kontroli wykorzystania dotacji,
- 4) Sposób rozliczenia udzielonej dotacji i zasady zwrotu niewykorzystanej części dotacji.”,

wykraczają poza delegację art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z art. 250 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Izby stoi na stanowisku, iż stosownie do dyspozycji zawartej w art. 250 ustawy o finansach publicznych, do wyłącznej kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego, należy zawarcie umowy o udzielenie dotacji, w tym określenie w niej elementów obligatoryjnych, sformułowanych na podstawie upoważnienia ustawowego.

W § 10 ust. 1 załącznika do badanej uchwały Rada Gminy w Broku uregulowała sposób rozliczenia dotacji, cyt. „W terminie 30 dni od zakończenia realizacji prac, na które przyznana była dotacja, podmiot któremu udzielono dotacji składa Burmistrzowi Gminy Brok sprawozdanie z realizacji tych prac. Do sprawozdania podmiot obowiązany jest dołączyć faktury VAT lub inne dokumenty księgowo potwierdzające dokonanie płatności za wykonanie objętych dotacją prac.”. Niniejszy zapis wykracza poza delegację art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z art. 250 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Stosownie do dyspozycji zawartej w art. 250 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

W ocenie Kolegium Izby, Rada Gminy w Broku, postanawiając o sposobie, terminie, a także wskazując dokumenty niezbędne do przedłożenia w tym procesie, istotnie naruszyła art. 250 pkt 3 przytoczonej ustawy, ponieważ wskazane unormowania powinny zostać uregulowane w umowie, zawartej przez Burmistrza Gminy Brok z beneficjentem dotacji, natomiast organ stanowiący nie posiadał kompetencji do stanowienia w tym zakresie.

Kolegium Izby wskazuje, iż zawarte w § 11 załącznika do badanej uchwały postanowienia dotyczące wytycznych dla organu wykonawczego w sprawie zestawienia danych o udzielonych dotacjach, o treści, cyt. „1. Burmistrz Gminy Brok prowadzi zestawienie danych o udzielonych dotacjach oraz informuje o nich inne organy uprawnione do udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach.

2. Zestawienie, o którym mowa w ust. 1, zawiera następujące dane dotyczące każdej dotacji:

- 1) Oznaczenie zabytku, miejsca jego położenia lub przechowywania,
- 2) Imię, nazwisko i miejsce zamieszkania albo nazwę lub firmę jednostki organizacyjnej lub osoby prawnej, której udzielono dotacji,
- 3) Informację o wysokości przyznanej dotacji, kwocie przekazanej beneficjentowi oraz kwocie rozliczonej dotacji.”

również stanowią wykroczenie poza delegację art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Właściwość rad gmin odnośnie do stanowienia w sprawach udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru, wynikająca z ww. przepisu, powinna być rozumiana jako uprawnienie do określenia ogólnych i generalnych zasad, tj. komu mogą być udzielone dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także, na jakie zadanie może być udzielana dotacja. W świetle art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Akt podjęty na podstawie ustawowego upoważnienia może regulować tylko i wyłącznie sprawy przekazane tym upoważnieniem. Przekroczenie tego upoważnienia stanowi istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego, na co wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych (tak: wyrok NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu z dnia 3 grudnia 1996 r. SA/Wr 949/96 czy wyrok NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97 oraz wyrok WSA w Gorzowie Wielopolskim z dnia 3 lutego 2022 r. II SA/Go 816/21). Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 19 marca 2008 r. II GSK 427/07, cyt. „w prawie administracyjnym niepodważalną regułą jest zasada dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa”, niedopuszczalne natomiast jest postępowanie w myśl reguły „co nie jest zakazane jest dozwolone”. Tym samym w ocenie Kolegium Izby, Rada Gminy w Broku, w sposób istotny naruszyła art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Kolegium Izby zauważa, iż w Załączniku do załącznika do badanej uchwały pn. „Zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Brok na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków Gminy Brok”, stanowiącym „Wniosek o udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków”, w części pn. „Dane Wnioskodawcy:” jako wnioskodawcę wskazano, cyt. „Osoba prawna”.

W art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, określającym zakres podmiotowy finansowania opieki nad zabytkami, ustawodawca wskazał, iż w zakresie sprawowania opieki nad zabytkami osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna posiadająca tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego finansuje prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy tym zabytku.

Mając zatem na uwadze brzmienie przywołanego art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Rada Gminy w Broku w Załączniku do Załącznika do badanej uchwały czyli we wniosku o udzielenie dotacji w części pn. „Dane Wnioskodawcy:”, odmiennie określiła krąg podmiotów uprawnionych do ubiegania się o udzielenie dotacji z budżetu Gminy, ustalając, że o dotację może ubiegać się m.in. osoba prawna (zamiast jednostka organizacyjna).

W ocenie Kolegium Izby Rada Gminy w Broku nie posiadała uprawnień do odrębnego określenia kręgu podmiotów mogących ubiegać się o dotację niż ustalony w art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w związku z czym wskazanie - w części pn. „Dane Wnioskodawcy:” Załącznika do załącznika do badanej uchwały pn. „Zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Brok na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków Gminy Brok” - wnioskodawcy jako osoby prawnej, w sposób istotny narusza cytowany przepis prawa.

Dodatkowo Kolegium Izby wskazuje, iż użyte sformułowanie niedookreślone, cyt. „Inne....” w Załączniku do załącznika do badanej uchwały pn. „Zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Brok na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków Gminy Brok”, stanowiącym ww. „Wniosek o udzielenie dotacji...” w części pn. „Załączniki (zaznaczyć właściwe):” stanowi wewnętrzną niespójność z postanowieniami § 4 ust. 4 oraz § 6 załącznika do badanej uchwały, w których konkretnie wskazano załączniki, jakie powinien zawierać wniosek.

Organ stanowiący wprowadził zapis, który może prowadzić do wystąpienia niedozwolonego luzu interpretacyjnego oraz uznaniowości dokonującego oceny w tym zakresie, przy czym używanie zwrotów niedookreślonych jest niedopuszczalne.

Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Ma ona bowiem charakter normatywny i generalny oraz adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. W judykaturze ugruntowany jest pogląd, iż uchwały stanowione przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania czytelne, jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (tak: wyrok NSA (do 31.12.2003 r.) w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV SA/Po 1248/20, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 maja 2022 r. III SA/Wa 671/22, wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2022 r. VIII SA/Wa 524/22 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22).

Z przepisów § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” wynika, że przepisy aktów normatywnych redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Ponadto Kolegium Izby zwraca uwagę, że badana uchwała z dnia 30 października 2023 r. została przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie 3 czerwca 2024 r., a więc z przekroczeniem ustawowego terminu. Kolegium Izby przypomina, że zgodnie z przepisami art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, Burmistrz Gminy Brok obowiązany jest do przedłożenia regionalnej izbie obrachunkowej uchwał organu stanowiącego w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący
Wojciech Tarnowski